Présentation générale

1 CONTEXTE ET ENJEUX

En France, l'asile trouve un ancrage constitutionnel réel et durable dans l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946, intégré à l'actuelle Constitution de 1958 qui précise que : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République* ».

La convention de Genève du 28 juillet 1951, prévue à l'origine pour les événements d'Europe antérieurs au 1er janvier 1951, ne connaît plus, depuis le protocole de New York du 31 janvier 1967, de limitation dans le temps ou l'espace.

Le cadre juridique français lié à l'asile est en constante évolution depuis l'introduction du droit d'asile dans le préambule de la constitution de 1946.

Le dispositif national d'accueil (DNA) est destiné à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sans ressource ni logement. Fonctionnant dans un premier temps sur un mode centralisé (les demandes d'hébergement étaient toutes traitées par une commission nationale d'admission), le dispositif va évoluer à compter de 1991 à travers deux circulaires. Celle du 26 septembre 1991[1] qui soumet les demandeurs d'asile au régime de l'autorisation de travail au même titre que les autres étrangers, puis celle du 19 décembre 1991[2] qui réserve aux réfugiés statutaires le bénéfice des centres provisoires d'hébergement (CPH) et crée les (Cada) centres d'accueil pour demandeurs d'asile en cours de procédure. L'appellation Cada est ainsi créée. Depuis la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003, l'animation de ce dispositif est gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration a par la suite largement réformé le système d'accueil des demandeurs d'asile et a fait des Cada une catégorie d'établissement à part entière (alinéa 13 de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles - CASF).

Le dispositif national d'accueil dispose aujourd'hui pour l'accueil des demandeurs d'asile :

- de plateformes d'accueil des primo arrivants, gérées soit par l'Ofii soit par des associations sous convention, soit de manière conjointe par l'Ofii et les associations gestionnaires ;
- de centres de transit (Créteil et Villeurbanne) qui permettent l'accueil temporaire avant l'orientation en Cada, ou à défaut vers d'autres dispositifs (CPH, dispositifs d'accueil des personnes réinstallées, ou CHRS par exemple) ;
- de centres provisoires d'hébergement (CPH) qui accueillent les personnes s'étant vu reconnaître le statut de réfugié ou celles bénéficiant de la protection subsidiaire. Ils les préparent à une insertion durable en France ;
- d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile (Caomida) ;
- de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada).

Aujourd'hui, on dénombre 23 369 places réparties sur 262 Cada[3] pour l'ensemble du territoire qui permettent aux demandeurs d'asile d'être hébergés et accompagnés pendant la durée de leur procédure. En effet, les missions de ces établissements sont celles *« d'assurer*

[1] Circulaire du premier ministre NOR/PRM/X/91/00102/60/D relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du travail.

[2] Circulaire n° 91-22 de la direction de la population et de la migration du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national.

[3] Chiffres au 31 décembre 2013 de l'Ofii.

l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile. » (art. L. 348-2 du CASF). Les Cada se trouvent à la frontière des politiques sociales et d'immigration. La mission des Cada débute et prend fin en fonction d'actes juridiques précis. Ainsi, l'admission en établissement résulte d'une décision explicite de son directeur (art. L. 348-3 et R. 348-2 du CASF) au terme d'un processus administratif d'examen de la situation du demandeur d'asile et d'offre de prise en charge (article R. 348-1). De même la sortie du Cada liée à l'interruption de la prise en charge résulte de décisions formelles prises par le directeur du Cada avec l'accord de l'autorité préfectorale (article R. 348-3). Cela conduit à constater que, tout le temps que le demandeur d'asile bénéficie d'une prise en charge en Cada, la mission dudit établissement lui est assurée.

Dès 2010 un rapport[4] établissait un état des lieux du dispositif national d'accueil et formulait des recommandations pour améliorer l'accueil des demandeurs d'asile. En juillet 2013, le ministre de l'intérieur enclenche une concertation nationale autour de la réforme de l'asile. Un comité de concertation représentant une multiplicité d'acteurs[5] est réuni pour élaborer des propositions quant à la future réforme de l'asile. L'objectif de cette concertation nationale est de garantir un haut niveau de protection des droits des demandeurs d'asile : à travers notamment des préconisations pour la réduction des délais de traitement de la demande d'asile, la garantie d'accès aux prestations, l'identification des freins à l'intégration des réfugiés. En novembre 2013, un rapport parlementaire[6] est remis au ministère de l'intérieur comprenant les propositions de cette concertation nationale.

Garantir le droit d'asile n'est pas seulement un enjeu local et national. C'est aussi un enjeu pour l'Union Européenne, bâtie sur des valeurs communes de liberté et de protection des droits des personnes et engagée dans une politique commune en matière d'asile, fondée sur la solidarité entre États membres et l'équité à l'égard des ressortissants de pays tiers.

2 LE CHAMP DE LA RECOMMANDATION

La thématique de « La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile » est inscrite dans le programme de travail 2013-2014 de l'Anesm, au titre du soutien aux professionnels.

Cette recommandation concerne tous les Cada relevant de l'article L. 312-1 5° 13e alinéa du CASF.

Elle s'adresse principalement aux professionnels des Cada et peut constituer un support d'échanges et de réflexions pour et avec les personnes accueillies, les partenaires institutionnels comme l'Ofii, l'Ofpra[7], les partenaires opérationnels tels que les plateformes d'accueil,

[4] Coste P., Laroque M., Thouroude H., Sun A., *Rapport de la Mission d'appui sur les coûts des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada)*, Nov. 2010.

[5] Représentants de l'État, élus, associations, acteurs de l'asile.

[6] Letard V., Touraine J-L, *Rapport sur la réforme d'asile*, novembre 2013.

[7] Office français des réfugiés et apatrides.

les centres provisoires d'hébergement (CPH), le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda). Plus généralement, cette recommandation s'adresse aux établissements/services qui accueillent des demandeurs d'asile : les Services intégrés d'accueil d'orientation (SIAO), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'hébergement d'urgence (CHU), les services sociaux et médico-sociaux des conseils généraux et des municipalités ou encore les secteurs de psychiatrie générale (unités d'hospitalisation, centres médico-psychologiques, etc.).

Cette recommandation spécifique aux Cada aborde des thématiques traitées dans des recommandations de l'Anesm publiées précédemment auxquelles il convient de se référer également :

- *La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre* (juillet 2008) ;
- *Les attentes de la personne et le projet personnalisé* (décembre 2008) ;
- *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale* (mars 2008) ;
- *Concilier vie en collectivité et personnalisation de l'accueil et de l'accompagnement* (novembre 2009) ;
- *Élaboration, rédaction, et animation du projet d'établissement ou de service* (mai 2010) ;
- *Le questionnement éthique dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux* (octobre 2010) ;
- Accompagner l'accès aux droits des personnes accueillies dans les établissements et services du secteur de l'inclusion sociale (janvier 2012).

3 LES OBJECTIFS DE LA RECOMMANDATION

La recommandation a pour objectifs d'identifier et de promouvoir les solutions mises en œuvre au sein des Cada pour :

- construire des réponses adaptées aux besoins et attentes des personnes accueillies et proposer un accompagnement adapté ;
- favoriser la participation des demandeurs d'asile accueillis à l'élaboration de leurs parcours ;
- favoriser la participation des demandeurs d'asile à la vie du Cada.

La recommandation identifie les différents volets possibles du projet personnalisé. L'accompagnement proposé par les professionnels est à chaque fois spécifique et s'adapte au cas par cas en fonction des attentes et besoins de la personne accueillie. C'est ainsi que l'ensemble des volets et leurs modalités pratiques peuvent ne pas concerner toutes les personnes accueillies.

Les modalités pratiques abordées dans ce document invitent le professionnel, dans le cadre de la personnalisation de l'accompagnement, à articuler avec la personne les différents volets qu'ils auront identifiés ensemble.

4 LA RECOMMANDATION, MODE D'EMPLOI

Le document est construit chronologiquement en distinguant 3 parties :

- L'entrée au sein du Cada – Chapitre 1. Ce chapitre se termine en identifiant les bases de co-élaboration du projet personnalisé ;
- Les volets d'accompagnement durant le séjour en Cada – Chapitres 2 à 5 ;
- Les sorties du Cada – Chapitre 6.

Si la recommandation a vocation à se lire d'une manière globale pour en saisir pleinement le sens, elle a également été conçue pour permettre une lecture ciblée. Cette possibilité de lecture génère certaines répétitions d'un chapitre à l'autre qui ont été volontairement maintenues. De plus, il y a lieu de tenir compte de l'adaptation des modalités pratiques aux hébergements diffus et collectifs.

Chaque chapitre comporte des recommandations génériques, déclinées ainsi :

- Les **enjeux et effets attendus** : qu'est-ce qui est en question ? Quels buts cherche-t-on à atteindre ?
- Les **déclinaisons concrètes** de la recommandation : quelles actions sont possibles pour atteindre ces buts ?
- Les **illustrations** sont destinées, d'une part à mettre en évidence certaines spécificités liées au public accompagné, d'autre part à mettre en partage quelques-unes des expériences développées localement. La vocation de ces illustrations est uniquement d'éclairer le propos. Elles n'ont pas de caractère exhaustif et ne constituent pas des recommandations. Si elles ne sont pas transférables en l'état à l'ensemble des Cada, elles peuvent néanmoins inspirer des initiatives.
- Les **points de vigilance** attirent également l'attention sur des problématiques importantes.
- Les **repères juridiques** rappellent des aspects de la loi.
- **L'essentiel** des recommandations est résumé sous forme de tableau synthétique à la fin de chaque chapitre. Une synthèse de l'ensemble du document, ainsi qu'une bibliographie sont, par ailleurs, disponibles sur le site de l'Anesm (www.anesm.sante.gouv.fr).

Le document est complété par un index de thématiques évaluatives et des annexes comportant des éléments d'appropriation de la recommandation, sa méthode d'élaboration et la liste des personnes ayant participé à son élaboration.

Une synthèse de l'ensemble du document est disponible sur le site de l'Anesm en version imprimable.